Федеральное агентство образования Российской Федерации

Министерство образования и науки Республики Татарстан

Академия государственного и муниципального управления при Президенте Республики Татарстан

Кафедра ГУСЭП

КУРСОВАЯ РАБОТА

по дисциплине: «Государственная служба и кадровая политика»

на тему: «Этические требования на государственной службе»

Выполнила:

студентка гр. 1064 ФГиМУ

Бадртдинова А.А.

Казань - 2009

Содержание

Введение

Глава 1. Правовое регулирование этических норм на государственной службе

Глава 2. Может ли мораль регулироваться правом?

2.1 Особенности процессов изменения государственной службы и этики государственных служащих в России

2.2 Модель Этического кодекса государственного служащего

2.3 Мораль и право. Можно ли контролировать этику?

2.4 Особенности организации и функционирования государственной службы и влияние их на мораль госслужащих

2.5 Влияние изменений в государственной службе на мораль государственных служащих

Заключение

Список литературы

## Введение

Нормы нравственности и этики всегда были в центре внимания. Эти вопросы остаются актуальными во все времена. Что же касается этических норм на государственной службе, то это стало открыто обсуждаться сравнительно недавно. В советские времена было опасно осуждать нравственное лицо чиновников. Их показывали людьми идеальными, с идеальным поведением, образцом для подражания. В наше же время всё больше статей об истинном моральном облике государственных служащих.

Актуальность темы и его новизна не оставили меня равнодушной к этому вопросу. Тем более в последнее время об этических нормах на государственной службе стали много писать. В настоящее время происходит реформирование государственной службы России, ее становление как социального института. Несмотря на значительный массив законодательных актов, теоретических концепций по вопросам организации и функционирования института государственной службы, существует ряд проблем, требующих глубокого осмысления. Одной из таких проблем является профессиональная деятельность государственных служащих, которая зависит от многих слагаемых, в том числе от нравственного потенциала представителей властных структур, степени этичности их поведения. Проблема нравственности государственных служащих продолжает звучать особенно актуально. Это связано с рядом факторов. Во-первых, большая часть населения оценивает государственных служащих и их деятельность, прежде всего с точки зрения нравственной составляющей, присущих им духовных, личностных качеств. Именно от нравственности представителей государственных органов зависит в целом авторитет власти среди населения и, как следствие этого, доверие граждан к ней. Во-вторых, в среде государственной службы формируются специфические нравственные нормы поведения лиц, занимающих государственные и политические должности, которые способствуют разрешению сложных ситуаций в процессе осуществления ими должностных полномочий. В-третьих, остается открытым вопрос о содержании правового регулирования профессиональной этики представителей властных структур. В-четвертых, в настоящее время слабо работают механизмы прямого общественного воздействия на формирование должной морали государственных служащих. Вышеперечисленные аспекты подтверждают актуальность дальнейшего изучения проблемы нравственности государственных служащих и - как одного из важных направлений исследования - основных механизмов формирования и развития духовно-нравственных качеств государственных служащих: воздействие посредством норм, заложенных в нормативных правовых актах, и прямое воздействие через институты гражданского общества (условно обозначенные как правовое и общественное воздействие).

При написании работы я поставила перед собой такие задачи и вопросы:

* показать отражение этических требований и норм в законах и других правовых актах;
* могут ли эти права действовать на мораль;
* нужен ли этический кодекс государственного служащего России.

В первой главе я дала те основные нормативно-правовые акты, в которых даются этические нормы; во второй главе прокомментировала Этический кодекс государственного служащего, соотношение права и морали.

В своей работе я использовала учебники по государственной службе и кадровой политике, федеральные законы, указы, журналы и Интернет ресурсы.

## 

## Глава 1. Правовое регулирование этических норм на государственной службе

Профессиональная этика государственного служащего помогает конкретизировать, реализовать моральные ценности в условиях, подчас весьма сложных, необычных. Профессиональная этика не формирует новые принципы и понятия морального сознания, она как бы «приспосабливает» уже известные принципы, понятия к специфическим сферам жизнедеятельности человека.

Специфика такого рода профессиональной деятельности, как государственная служба, особенности социально-правового статуса государственного служащего и вытекающих из него соответствующих служебных ситуаций, позволяют говорить об этикете государственных служащих как о совокупности специфических правил, регламентирующих внешние проявления взаимоотношений между людьми в процессе их профессиональной деятельности во всём многообразии форм служебного общения. На государственной службе, где отношения строятся на основе субординации, каждый вид общения (подчинённого и начальника, коллег, чиновника и посетителя) обладает достаточной спецификой и подчинён своим, выработанным практикой правилам этикета, ориентированного на честь и достоинство как высшую ценность.

Этикет на государственной службе выполняет различные функции. Выделяют информационную функцию, функцию стандартизации моделей индивидуального и группового поведения, функцию социального контроля и социального влияния, функцию создания психологического комфорта. Нормы этикета информируют о том, как следует вести себя государственному служащему в той или иной конкретной служебной ситуации и какого поведения следует ожидать от коллег, от начальника или от подчинённых. Стандартизируя поведение каждого члена коллектива, этикет помогает им, не задумываясь, порой почти бессознательно, выбирать линию поведения в соответствии с реальной обстановкой и ожиданиями окружающих, не рискуя попасть в неловкое или затруднительное положение или вызвать осложнения в отношениях с другими. Следование принятым правилам поведения у каждой из сторон общения укрепляет уверенность в правильности своих действий, рождает самоуважение, создаёт чувство психологического комфорта.

В действующем законодательстве существенное внимание уделено вопросам профессиональной этики государственных служащих и разрешению конфликта интересов на государственной службе. Так, в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» включен ряд этических по своему содержанию требований к служебному поведению гражданского служащего:

- не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство;

- проявлять корректность в обращении с гражданами;

- проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации;

- учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфесий;

- не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа;

- соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации и др.

Будучи закрепленными в законе, эти требования, естественно, приобретают характер юридических обязанностей.

Что касается контроля в указанной сфере, то в этих целях используются обычные механизмы взаимодействия институтов гражданского общества и государства. Возможности же права в регулировании вопросов этики государственной службы представляются весьма ограниченными.

В современных условиях этика государственного служащего – это этические принципы и нормы, выражающие в общей форме моральные требования к нравственной сущности государственного служащего, назначению его деятельности, характеру его взаимоотношений с государством. Базируясь на господствующей в обществе морали, профессиональная этика государственного служащего представляет собой четкую систему этических принципов и норм.

В Указе Президента Российской Федерации от 12.08.2002 №885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» (с изменениями и дополнениями в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20.03.2007 N 372) даны общие принципы поведения государственных служащих и написано:

«В целях повышения доверия общества к государственным институтам, обеспечения условий для добросовестного и эффективного исполнения государственными служащими должностных (служебных) обязанностей, исключения злоупотреблений на государственной службе и впредь до принятия федеральных законов о видах государственной службы постановляю:

1. Утвердить прилагаемые общие принципы служебного поведения государственных служащих.

2. Рекомендовать лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации и выборные муниципальные должности, придерживаться принципов, утвержденных настоящим Указом, в части, не противоречащей правовому статусу этих лиц. Так же принципы поведения государственных служащих даны в статье 4 Федерального закона Российской Федерации от 27.07.2004 №79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Знание основных принципов современного делового этикета позволяет человеку достаточно уверенно ориентироваться в любой нестандартной ситуации, не попадать впросак и не совершать ошибок, позволяющих окружающим усомниться в его воспитанности, что могло бы нанести серьёзный урон его имиджу.

Интеллигентность государственных служащих должна определяться не только уровнем образованности, но и соблюдением этических принципов законности, справедливости, гуманности, ответственности и беспристрастности. Также она должна сочетаться с умением облечь исповедуемые ими нравственные принципы в соответствующие формы внешнего поведения, основу которого составляют уважение к человеку и его достоинству, вежливость, тактичность, скромность, точность, эстетическая привлекательность поступков в сочетании с целесообразностью и здравым смыслом.

Нарушение принципов служебного поведения, а также различные злоупотребления на государственной службе могут совершаться под влиянием личных, имущественных, финансовых и иных интересов государственного служащего. В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» впервые дано определение конфликта интересов. Закрепленные в законе способы урегулирования конфликта интересов имеют антикоррупционную направленность и поэтому должны оцениваться положительно. Вместе с тем, эти положения закона смогут способствовать очищению государственной службы от негативных наслоений только при их добросовестном выполнении, а также при активной позиции структур гражданского общества. Внутри самой системы государственной службы это вряд ли возможно.

Важнейшим этическим принципом деятельности российского государственного служащего является сегодня принцип законности, верховенства Конституции РФ и федеральных законов над всеми прочими нормативными актами и должностными инструкциями. Воплощение этого принципа в жизнь, руководство им в непосредственной практической работе выступает в качестве определяющей социальной и духовной базы управления персоналом. Роль и значение данного принципа, его приоритет среди других этических требований подчеркивается его закреплением в Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации».

В практике деятельности государственного служащего часто возникает нравственная проблема – как быть должностному лицу, получившему незаконное, с его точки зрения, распоряжение от вышестоящего руководителя? Решением этой этической ситуации занимались и занимаются государственные служащие не только России, но и практически всех стран мира. В Указе Петра I от 24 января 1724 года «Об исполнительной дисциплине служащих государственных учреждений» предлагалось такое решение: «Все подчиненные... должны в послушании быть у своих командиров во всем, что не противно указу. А ежели что противно, то отнюдь не делать под наказанием, яко преступнику указа, но должен командиру своему тайно объявить, что то противно указу. И ежели не послушает, то протестовать и доложить вышнему над тем командиром, кто приказывает. А ежели и в том увидит противность, то генерал-прокурору или... обер-прокурору. А ежели и в них усмотрит в том противность, то доносит нам, но чтоб была самая истина. А ежели неправда, то наказан будет сам, яко бы он то сделал».

В случае если государственный служащий сомневается в правомерности полученного им распоряжения, Закон «Об основах государственной службы в России» (ст.14, п.4) предписывает «в письменной форме незамедлительно сообщить об этом своему непосредственному руководителю, издавшему распоряжение, и вышестоящему руководителю. Если вышестоящий руководитель, а в его отсутствие руководитель, издавший распоряжение, в письменной форме подтвердит указанное распоряжение, государственный служащий обязан его исполнить, за исключением случаев, когда его исполнение является административно или уголовно наказуемым деянием. Ответственность за исполнение государственным служащим неправомерного распоряжения несет подтвердивший это распоряжение руководитель».

Практика показывает, что принцип законности соблюдается далеко не всегда. Причинами этого являются социальная незащищенность государственного служащего, его зависимость от начальства, низкий уровень правовой культуры, неустойчивость личностных ценностей, "гибкая" совесть.

Этический принцип гуманизма требует от государственного служащего уважения к человеку, веры в него, признания суверенитета и достоинства личности. Однако требование гуманного, уважительного отношения к человеку наиболее часто игнорируется многими современными российскими государственными служащими. О конкретных фактах уже устала писать наша пресса.

Принцип беспристрастности и независимости должен обеспечить государственному служащему прежде всего служение интересам государства и общества в ситуации морального выбора при выработке и реализации конкретного решения. Государственный служащий в соответствии со ст.11 Закона «Об основах государственной службы в Российской Федерации» не должен заниматься другой оплачиваемой работой, кроме педагогической, научной и творческой, быть депутатом законодательного органа любого уровня, заниматься предпринимательской деятельностью и состоять членом органа управления коммерческой организации; использовать в неслужебных целях государственное имущество и служебную информацию и пр. В условиях коррумпированности государственного аппарата государственные служащие мало считаются с принципом беспристрастности и независимости, больше заботятся о личном благополучии, чем о государственных и общественных интересах.

Принцип ответственности подчеркивает, что любая административная власть отвечает за негативные последствия принимаемых решений, неисполнение своих должностных обязанностей, за действия, нарушающие права и законные интересы граждан. Государственный служащий, осознающий свою ответственность перед обществом и его гражданами, обладает гражданской совестью, профессиональной честностью, обостренным чувством долга, честью и достоинством, проявляющимися в единстве слова и дела.

С принципом моральной ответственности связаны такие понятия, как гражданская совесть, честь, проявляющие в единстве слова и дела. Статистические данные показывают, что лишь 30% государственных служащих определяют этот принцип как наиболее важный.[[1]](#footnote-1)

Нормальная работа государственного служащего невозможна, если в основе ее не лежит принцип справедливости, реализующий себя в действенной защите прав граждан, в законном использовании властных полномочий, в удовлетворении социальных ожиданий общества. Любая несправедливость, допускаемая чиновником, дискредитирует не только его, но и власть в целом, наносит ей непоправимый моральный ущерб.

Неуклонное соблюдение государственными служащими принципов законности, гуманности, беспристрастности, ответственности, справедливости свидетельствует о нравственном "здоровье" государства. Поэтому они образуют основу этики государственной службы, обеспечивают ее целостность и эффективность.

В статье 18 Федерального закона Российской Федерации от 27.07.2004 №79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации» даются **требования к служебному поведению гражданского служащего.** Гражданский служащий обязан:

1) исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне:

2) исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности;

3) осуществлять профессиональную служебную деятельность в рамках установленной законодательством Российской Федерации компетенции государственного органа;

4) не оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, организациям и гражданам;

5) не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей;

6) соблюдать ограничения, установленные настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами для гражданских служащих;

7) соблюдать нейтральность, исключающую возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций;

8) не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство;

9) проявлять корректность в обращении с гражданами;

10) проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации;

11) учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфессий;

12) способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию;

13) не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа;

14) соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации.

## Глава 2. Может ли мораль регулироваться правом?

### 2.1 Особенности процессов изменения государственной службы и этики государственных служащих в России

Как бы мы ни оценивали современное российское чиновничество, они не инопланетяне, а «срез», «слепок» общества, «болеющий» теми же болезнями, что и последнее. Во-первых, нельзя отделять Россию от мирового сообщества с присущими ему изменениями и тенденциями, ибо в своеобразном, иногда искажённом виде, но эти тенденции имеют место и в нашей стране, и отнюдь не только в годы реформ.

Во-вторых, чиновники испытывают на себе влияние специфических проблем российского общества. Сами социальные условия жизнедеятельности, общая нестабильность и неопределённость, неуверенность в перспективе трудовой, служебной деятельности нацеливают преимущественно на краткосрочные цели, достижение материальной стабильности. Вслед за общими прежними ценностями нашего общества, «перестал действовать и прежний неформальный «кодекс административной морали», на смену ему пришёл почти полный моральный вакуум». А ведь 75% современных государственных служащих России – выходцы из старой советской номенклатуры. И мы знаем, насколько трудно было многим людям среднего и старшего возраста адаптироваться к новым условиям.

Также надо учитывать и обстоятельство, что доминирующий тип чиновника формируется конкретной управленческой ситуацией. В частности, регулярная перетряска структуры государственного аппарата и дестабилизация власти способствуют оттоку лучших кадров, обесценивают профессиональные качества чиновничества, приводят к утрате нормативного контроля над его корпоративным сознанием, разрушают нравственные и поведенческие образцы служения государству. А с учётом того, как у нас происходят кадровые изменения, они зачастую воспринимаются как произвольные и немотивированные, ведут к деморализации персонала, утрате доверия ко всему социальному окружению.

Говоря, например, о профессиональном развитии, надо сказать, что оно не входит в систему главных ценностей специалистов, при этом большинство из них весьма высоко оценивают свои профессиональные качества (70-80% не сомневаются в своём профессионализме)[[2]](#footnote-2). Необходимо подчеркнуть, что в структурах государственного управления нет нормальных традиций уважения к знаниям, компетенции, современной административной культуре. Возможности для карьеры по-прежнему предпочтительнее не для профессионала, а для человека со способностью к налаживанию «нужных» связей, гибкому приспособленцу. В должностном продвижении увеличивается роль протекции.

Наиболее подавленно чувствуют себя люди старшего возраста с их низким статусом на рынке управленческого труда, бесперспективностью карьеры, нестабильностью, угрозой увольнения. Однако эта проблема остаётся практически вне поля зрения кадровых служб. Государство в лице органов управления как бы отторгает эту часть персонала, рассчитывая, очевидно, на то, что простая смена поколений естественно разрешит проблему. Однако такое отношение приводит, понятным образом, к распространению коррупции среди этих людей, так как рассчитывать на государство, государственные органы, в которых они работают, и их поддержку, они больше не могут.

Также надо отметить, что хотя бюрократия, как и другие слои, неизбежно испытывает все последствия общего падения нравов, мучительного пересмотра базовых ценностей и других последствий общего падения нравов, мучительного пересмотра базовых ценностей и других духовных коллизий нашего времени, «она всё же стоит как бы особняком в данной духовной ситуации. Политическое сознание и этика номенклатуры оказались практически не идеологизированными.

Однако, занятая бюрократией нравственная лакуна и спасительна, и губительна одновременно. Ведь, с одной стороны, чиновничество застраховано от крайних форм минимизации нравственных требований, чреватых самораспадом личности, не способной выдержать жёсткие технологии модерна и потому пускающейся «во все тяжкие» (пьянство, суицид и пр.). С другой стороны, незыблемость общественного положения государственных чиновников формирует у них ощущение самодостаточности групповых норм и правил поведения как критерия нравственного выбора. Тем самым корпоративные, служебно-ролевые цели выдвигаются в качестве первичных поведенческих принципов и приоритетов этического характера. Это, в итоге, деидеализирует моральные критерии бюрократии, неизбежно ведёт к утрате ею общецивилизационных ценностей и критериев. Такая точка отсчёта оправдывает своеволие чиновников.

Итак, причиной плачевной ситуации современной Российской этики государственной службы является резкая перестройка нашего общества в 90-е гг., что вызвало опять же резкие перестройки на государственной службе. И те изменения на государственной службе, которые на Западе вызревали и логически развивались десятилетиями, у нас стараются произвести буквально за несколько лет. Всё это вызвало падение нравов чиновников (как и остальной части общества), которое имеет возможность «расцветать» в такой нестабильной ситуации. И если на Западе сращивание этических кодексов политики, государственной службы и бизнеса тоже началось «не вчера», то у нас эти кодексы начали взаимодействовать, ещё не оформившись сами по себе в отдельности. Это ещё больше «давит» на российское чиновничество и «запутывает» того чиновника, который старается жить и работать честно.

Процессы, происходящие в государственной службе, осознаются медленно, а для населения многие изменения оказываются непонятными и мало мотивированными. По этой причине усиливается конфликт между населением и органами государственного и муниципального управления, в частности, отмечается, что появился новый тип конфликта с населением, который связан с чиновником, ощущающим неприязнь со стороны населения к себе даже тогда, когда он ничего ещё не сделал. Эта напряжённость в отношениях исходит со стороны населения, которое, испытывая недоверие к государству, идёт с обращением к государственному служащему, будучи заранее убеждённым, что помощи ему не окажут.

В качестве выходов из складывающихся нравственных коллизий в среде государственной службы и органов местного самоуправления ряд учёных развитых стран видят необходимость отхода от либеральных моделей развития и возвращения как в обществе в целом, так и в государственной службе в частности, к ценностям традиционным: для стран Запада возвращение к республиканским идеалам и ценностям, для стран постсоветского пространства и Восточной Европы – к ценностям неосоциализма.

В современной России в качестве такого решения предлагают разработать и ввести в действие этический кодекс государственного служащего, существующий во многих странах и даже в некоторых субъектах Российской Федерации. Какие доводы можно привести в пользу этого? Это то, что:

* Практически невозможно составить исчерпывающий перечень предписаний и запретов для служащих на уровне юридических документов;
* Многие действия по своей природе не могут регулироваться юридическими нормами, а регулируются неформальными (но от этого не менее действенными) нормами групповой (в данном случае административной) морали, а также индивидуальными нормами нравственности;
* Профессиональная этика государственного служащего обладает своей спецификой, как и любая корпоративная этика. Между тем многие служащие имеют довольно смутное либо искажённое представление об этических нормах, или же относятся к ним с пренебрежением. Те же, кто всерьёз стремится руководствоваться нормами служебной морали, заботится о своей репутации, вынуждены вырабатывать как бы собственную версию этического кодекса путём проб и ошибок. Поэтому важно разработать документ, который задавал бы систему нравственных ориентиров.

В основу кодекса должен быть положен дух «общественного служения». И этот дух уже сам по себе будет служить формой контроля над поведением государственных служащих. Например, принятие присяги о верности принципам этого кодекса перед поступлением на государственную службу, будет предостерегать чиновника от неэтичных поступков если и не всё время его службы, то, во всяком случае, довольно таки длительное время. Известно, что такие символы имеют значительное влияние на поведение человека.

Кодекс, конечно, принять следует. Полезность этого шага доказана практикой западных стран. Однако не следует видеть в таком кодексе панацею от всех наших «болезней». Во – первых, необходима общая стабилизация обстановки в стране, разработка и принятие других форм контроля за взаимоотношениями между политикой, бизнесом и государственной службой. Так, следовало бы последовать примеру той же Великобритании или Франции и издать ряд законов, препятствующий «обмену кадрами» между государственной службой и бизнесом (об этом говорилось выше). Во – вторых, принятие кодекса, проработка законодательной базы – лишь частичные меры, применение которых необходимо сочетать с рядом других преобразований.

### 2.2 Модель Этического кодекса государственного служащего

Среди всех механизмов, способствующих формированию надлежащей нравственности государственной службы, одним из наиболее действенных является специально разработанный, нормативно принятый Этический кодекс государственного служащего (Кодекс административной этики), который является всего лишь моделью, а не официально принятым законопроектом. Подобный кодекс принят в Великобритании, США, Франции, Испании и во многих других странах. В России он не принят до сих пор. Модельность предлагаемого Кодекса заключается, прежде всего, в том, что его основные направления, принципы, содержание конкретных норм, требований, его структура, форма изложения могут служить основой при формировании соответствующих кодексов поведения государственных служащих Российской Федерации, отдельных ее субъектов, государственных структур, органов, ведомств, учреждений.

В Российской Федерации специальный закон об этических нормах государственных и муниципальных служащих не принят, однако эти проблемы были учтены в ФЗ от 27 июля 2004 года №79-ФЗ «О государственной гражданской службе», в Указе Президента РФ от 12 августа 2002 года «Об основных принципах служебного поведения государственных служащих», в Указе Президента РФ от 3 марта 2007 года «О комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов». Кроме того, в форме юридических нормативно-правовых документов нельзя дать исчерпывающий перечень всех норм и правил повседневного поведения служащего, поскольку их нельзя охватить все и далеко не все нормы поведения подлежат административно-правовому регулированию. Этический кодекс — дополнительный и достаточно эффективный инструмент регулирования служебных отношений в профессиональной среде государственных и муниципальных служащих. Этический кодекс государственного и муниципального служащего – это система определенных нравственных стандартов, свод конкретных норм поведения, определенных и сформулированных в рамках административной этики, необходимых для успешной профессиональной деятельности особой социально-профессиональной группы, главная задача которой – обеспечить реализацию государственных функций.

Однако, этический кодекс не будет действенным, если не обеспечить контроль за его соблюдением. Одним из действенных контрольных механизмов создания и поддержания должного уровня этичности поведения государственных служащих во многих странах являются специальные органы, которые оценивают нравственные поступки служащих и принимают по ним определенные решения.

Проблема создания Этического кодекса – актуальна, но требует совершенствования. Мало принять Этический кодекс, необходимо также создать эффективный механизм его реализации.

Статья 1 кодекса гласит: «Этический кодекс государственного служащего есть система моральных норм, обязательств и требований добросовестного служебного поведения должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления, основанная на общепризнанных нравственных принципах и нормах российского общества и государства. Положения настоящего Кодекса этики должны найти свое отражение в трудовом договоре (контракте) государственного служащего и иного должностного лица. Нарушение этих положений может повлечь за собой наложение санкций дисциплинарного характера».

Этические основания предопределены поведенческими особенностями, однако, сложившись, они поддерживают устоявшиеся поведенческие образцы. Поэтому при утрате этических ориентиров наблюдается изменение поведения индивидов. В этой связи более жесткими элементами конструкции системы социального действия выступают не поведенческие, а этические регуляторы.

Основные функции этического строя состоят в обеспечении адекватной взаимосвязи целей социума и индивида, а также в устранении противоречий между поведенческим регулятором и управленческим влиянием (которые рассмотрены в предыдущей главе), посредством создания целостного комплекса норм и институтов, реализующих функционирование этих норм.

Этический строй реализуется через специальные инструменты – ценностные ориентации и моральные нормы. Дадим дефиниции указанным понятиям, опираясь на сложившиеся в науке определения. Ценностные ориентации – цели и идеалы, побуждающие индивида к действию. По своему характеру ценностные ориентации имеют две особенности: с одной стороны, достижение целей и идеалов связано с удовлетворением индивидом его личных потребностей; с другой – эти ценности предлагаются индивиду культурой, обществом, тем самым они направляют индивида на осуществление общественных интересов через реализацию личных потребностей. Моральные нормы – социальный образец, правило, принцип деятельности, обеспечивающий согласованность действий индивидов и упорядоченность, устойчивость социума.

Этический строй, функционируя как социальный регулятор, оказывает влияние через социальные институты на мотивы, цели и способы действия людей. Этим он напоминает социальное управление, которое также стимулирует (поощряет и принуждает) индивидов и социальные группы к действию. Однако между этическим строем и социальным управлением есть определенное различие. Функция управления состоит в том, чтобы использовать мотивы и устремления индивидов для достижения целей социума. Управление обладает инструментами принуждения (стимулирования) индивида к действию, которое может дать необходимый результат для социума. Но управление, целеопределяя деятельность индивида, не может придать смысл его действиям. Личность обретает смысл действия не через принуждение и стимулирование, а через принятие в качестве своей главной идеи социальной деятельности. Поэтому главной функцией этического строя и является задача придать смысл действиям личности.

этический государственный служащий мораль

### 2.3 Мораль и право. Можно ли контролировать этику?

Мораль - система исторически определенных взглядов, норм, принципов, оценок, убеждений, выражающихся в поступках и действиях людей, регулирующих их отношения друг к другу, к обществу, определенному классу, государству и поддерживаемых личным убеждением, традицией, воспитанием, силой общественного мнения всего общества, определенного класса либо социальной группы. Мораль такая же динамическая регулятивная система, как и право. Ее исторический путь лежит от эквивалентных начал: око за око, зуб за зуб (и более крупно – «кровная месть», «мне отмщение и аз воздам» и т.д.) до начал неэквивалентных - «ударят по правой щеке, подставь левую», т.е. до начал терпимости (толерантности, как определяют эти начала), прощения, покаяния, воздаяния за зло добром т.д.

Одним из важнейших атрибутов социального взаимодействия является мораль, которая, как отмечает В.М. Соколов, вызревает из «общественной потребности регулировать поведение людей в часто повторяющейся ситуации»[[3]](#footnote-3). Такой часто повторяющейся ситуацией является массовый способ хозяйственной деятельности, который обусловливает формирование стереотипов поведения, на основе которых возникает социальный регулятор поведения. Поведенческая регуляция нуждается в поддержке моральной регуляции. Именно моральные нормы закрепляют образцы социального поведения людей – поведенческая установка превращается в моральную норму, когда возникает социальная необходимость превратить сложившийся способ действия в должный способ действия. Нормы должного способа действия и обеспечивают возникновение «этики группового взаимодействия», т.е. морали, регулирующей групповые взаимодействия.

Однако мораль, будучи социальным регулятором (а не групповым, что не исключает возможность выполнения ей функции групповой регуляции), нуждается в опоре на общепринятые идеи, как мыслительные способы мировосприятия, и социальные институты, обеспечивающие функционирование моральных норм. Поэтому систематизация морали и обоснование ее норм обеспечивается этическими концепциями (конфуцианства, христианства, мусульманства, коммунизма и т.п.). А функционирующая мораль предполагает наличие институтов, необходимых для ее реализации (семья, церковь, школа, а также в определенном смысле партия, государство и другие тому подобные институты). Таким образом, функционирование морали обеспечивают следующие основные элементы:

* этика группового взаимодействия, представляющая собой развитие поведенческой регуляции;
* этические концепции;
* институциональные средства.

Названные элементы работают как система, как этический строй социума, который задает личности, принадлежащей к определенной социокультурной общности, моральные ориентиры, представляющие собой структуру норм и ценностей.

Право и мораль находятся в тесном единстве и взаимодействии. С помощью норм права государство добивается утверждения прогрессивных норм морали, которые в свою очередь способствуют укреплению морального авторитета права, воспринимаемого как социальная ценность всего общества. Соблюдение норм права входит в содержание нравственного долга граждан в обществе. С развитием морального и правового сознания повышается авторитет норм права, совершенствуются как нормы морали, так и нормы права.

Право должно способствовать утверждению идеалов добра и справедливости в обществе. Судебные и другие правоприменительные органы обращаются при определении юридических мер к моральным нормам, а некоторые правовые нормы непосредственно закрепляют моральные нормы, усиливая их юридическими санкциями. Через право осуществляется охрана моральных норм и нравственных устоев.

Другой профессии, как государственный служащий, в деятельности которой право играло бы такую большую роль, нет. Право в обеспечении морали государственных служащих доминирует, прописывается устройство государственной службы, соподчинённость, циклы сменяемости, система наказаний, смещений и т.д.

Таким образом, в государственной службе право является главным регулятором отношений между людьми внутри системы государственной службы и с внешним миром. Этика госслужащего занимает вспомогательное положение.

Цель права: унифицировать и стандартизировать поведение государственных служащих с тем, чтобы ни частая сменяемость, ни малый объём общения населения с чиновником не могли повлиять на восприятие фигуры чиновника как представителя государства.

Эффективность правовых норм, их исполнение во многом обусловливается тем, насколько они соответствуют требованиям морали. Чтобы правовые нормы работали, они, по крайней мере, не должны противоречить правилам морали. Право в целом должно соответствовать моральным взглядам общества.

Мораль - необходимая принадлежность всякого общества, ее значение неуклонно возрастает, причем должно постоянно усиливаться взаимодействие правовых и моральных факторов в жизни общества, их взаимная поддержка, а не поглощение права моралью; чем лучше будет налажено это взаимодействие, тем успешнее будет движение общества по пути прогресса.

Воздействуя на правовую жизнь общества, мораль способствует укреплению общественного порядка. Служебная функция морали во взаимодействии с правом выражается в том, что мораль возвышает качество правового и в целом всего общественного порядка. Это можно проследить на действии правового положения «Все, что не запрещено законом – разрешено» в регулировании общественного порядка. Реализацию этого принципа нельзя понимать абсолютно, в том смысле, что человек должен руководствоваться лишь названным принципом. В сознании индивида есть такие факторы, как ответственность, совесть, честь, достоинство, долг, которые проникают в правосознание лица, взаимодействуют с ним, корректируют его правовое поведение.

Право и мораль - различные, но не антагонистические явления. Гиперболизация особенностей права и морали может привести к правовому нигилизму, с одной стороны, к освобождению от моральных принципов государства, правосудия и т.д. - с другой. Равным образом взаимосвязь права и морали не означает их слияния. При всей смысловой этической "нагруженности" правовых явлений вряд ли правильно превращать мораль в компонент права, как и право - в категорию этики.

Всякое нарушение норм права является аморальным поступком, но не всякое нарушение моральных норм является противоправным деянием. В некоторых случаях право способствует избавлению общества от устаревших моральных догм.

Право есть лишь минимум нравственности. Мораль определяется обычно как известная совокупность исторически складывающихся и развивающихся взглядов, принципов, убеждений и основанных на них норм поведения, регулирующих отношения людей друг к другу, обществу, государству, семье, коллективу, окружающим.

Государственная служба - не только особый вид организации субъекта управления, но и определенная **система взаимоотношений** государственных служащих по поводу исполнения ими своих обязанностей. Эти взаимоотношения проявляются в различных плоскостях:

\* между государственными служащими и государством;

\* между государственными служащими по линии должностной подчиненности, соподчиненности, координации и т.п.;

\* между государственными служащими различных ветвей власти и гражданским обществом;

\* между отдельными государственными служащими (конкретными должностными лицами) и гражданами и др. Все эти взаимоотношения обусловлены участием государственных служащих в процессе управления, а сами **они представляют собой персонифицированное, личностное выражение носителя субъектных качеств, реализующего функции и полномочия (в пределах своей компетенции) государственного органа**. По своему характеру перечисленные взаимоотношения выходят за рамки узкой регламентации нормами служебного права (точнее, той области правовых отношений, которая определяет правовую основу служебной деятельности, в том числе в административном, уголовном, и гражданском аспектах) и являют собой особого рода социальные отношения по поводу выполнения государственным служащим своих служебных обязанностей. С этой точки зрения, в качестве **социального фактора** эффективности системы государственной службы необходимо рассматривать именно морально-нравственные характеристики государственных служащих и этические нормы организации деятельности государственной службы.

Морально-нравственная составляющая регламентации деятельности государственного служащего находится в особом положении: с одной стороны, она должна быть стержневой основой его личности, на которую "нанизываются" профессиональные качества, с другой стороны, эту составляющую сложнее всего формализовать в виде определенного свода нормативных требований, так как личность госслужащего гораздо шире его профессиональных обязанностей и интересов.

В основе любого вида профессиональной деятельности, которую выбирает для себя человек, лежит **личностная мотивация**. Государственная служба как объект профессиональной мотивации имеет особенные отличия, поскольку кроме материальных и социально-статусных стимулов содержит еще и общегражданскую компоненту. В идеале именно гражданские качества, включая их морально-этические составляющие, должны быть определяющими при отборе кандидатов на государственную службу. Но в действительности так происходит далеко не всегда.

Ряд исследований, затрагивающих проблемы нравственности и этики поведения государственных служащих, проведен коллективом кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС. Результаты исследования, осуществленного в сентябре 2003 г. в 17 субъектах РФ (всего опрошено 1202 человека), показывают, что в основе профессиональной мотивации госслужащих население видит, прежде всего, стремление занять престижное место в обществе (53,6%), получить гарантии стабильного положения и постоянной работы (38,2%) и открыть для себя возможности служебного роста (36,0%)[[4]](#footnote-4). Эти социально-статусные стимулы достаточно органичны и лежат в основе многих видов профессиональной мотивации. Но население не менее отчетливо выделяет и другие стимулы профессиональной мотивации государственных служащих, имеющие более специфическую ориентацию, - повышение материального благополучия посредством поступления на работу в государственные органы власти и управления (51,7%) и возможность приобретения необходимых в жизни полезных связей (33,7%)[[5]](#footnote-5). Это уже можно считать определенной тенденцией к негативной нравственной оценке гражданами профессиональной мотивации госслужащих. При этом такие основания мотивации кандидатов на государственные должности, как стремление полнее реализовать свои профессиональные качества и желание принести пользу обществу и государству назвали очень немногие участники опроса (7,4% и 7,2% соответственно)[[6]](#footnote-6).

Сами государственные служащие, опрос которых проводился в это же время (в исследовании приняли участие 964 работника федеральных и региональных органов власти и управления), определяют мотивы своего поступления на государственную службу противоположным образом. Для них наиболее значимы гарантия постоянной работы (46,6%) и стремление полнее реализовать свои профессиональные качества (42,1%), а также желание принести пользу обществу и государству. Материальные же стимулы и обеспечение перспектив служебного роста выделили соответственно 19,4% и 16,3% респондентов[[7]](#footnote-7). Различия в определении мотивации поступления на государственную службу свидетельствуют в первую очередь о том, что:

\* население сохраняет недоверие к "чистоте" нравственных помыслов государственных служащих, основывая свое мнение на многочисленных фактах проявления ими неэтичных поступков;

\* государственные служащие, в основной своей массе честно и добросовестно выполняющие свои служебные обязанности, не хотят, чтобы их нравственный образ складывался в значительной мере из негативных качеств. Судя по субъективным оценкам населения некоторых основных качеств, присущих государственным служащим, в наименьшей степени их характеризует справедливость (1,66 балла, расчет проводился по трехбалльной шкале от "1" - низкая степень проявления - до "3" - высокая степень проявления). Такая оценка не может быть признана удовлетворительной, так как содержит в себе компонент отношения ко всей деятельности государственной службы (справедливость на уровне ниже среднего значения "2"). Но, в то же время, такое качество, как доброжелательность, оценивается несколько выше - 1,87 балла[[8]](#footnote-8). Ниже среднего уровня россияне оценивают и такие деловые качества государственных служащих, в основе которых обязательно должно лежать нравственное начало, как уважение к законам (1,88 балла) и ответственность за дело (1,87 балла). Это уже относится к области профессионализма, ведь речь идет о базовых элементах положительной профессиограммы государственного служащего. И если внешние оценки не достигают даже среднего уровня, то следует ожидать и соответствующего отношения к профессиональным возможностям всей системы государственной службы, ее авторитету в обществе. Анализ материалов опроса населения позволяет выделить три основные группы негативных качеств, наиболее распространенных среди госслужащих. В каждой из них нравственные отклонения в профессиональном поведении государственных служащих имеют свою специфику.

1. **Профессионально-деятельностные отклонения**:

\* бюрократизм (52,1%);

\* коррумпированность и взяточничество (49,0%);

\* стремление использовать свою работу в корыстных целях (37,4%);

\* пренебрежение к законам (21,1%).

2. **Профессионально-нравственные отклонения**:

\* безразличное, неуважительное отношение к людям (47,9%);

\* непорядочность, нечестность (25,1%);

\* отсутствие принципиальности (12,6%).

3. **Профессионально-функциональные отклонения**:

\* имитация бурной деятельности (29,1%);

\* безответственное отношение к своим служебным обязанностям (21,5%)[[9]](#footnote-9).

Главная компонента негативных оценок нравственных качеств государственных служащих - это преследование ими целей, не соответствующих интересам, как государственной службы, так и населения, а также проявление пренебрежения к людям, обращающимся в органы государственной власти и управления.

Причины безнравственного поведения государственных служащих можно сгруппировать подобным же образом на основании ответов участников опроса и по их содержательному признаку. Здесь, прежде всего, выделяются две группы: **регулятивно-нравственная** и **культурно-нравственная**.

К первой группе относятся:

\* правовая недостаточность регламентации деятельности государственного служащего, в том числе отсутствие нормативных документов по борьбе с коррупцией и бюрократизмом (к этому мнению склонились 49,9% опрошенных);

\* отсутствие должного контроля со стороны общества (35,6%);

\* отсутствие должной требовательности вышестоящих органов, руководителей (31,8%).

Вторая группа представлена такими причинами:

\* падение нравственности в обществе (39,8%);

\* низкая общая культура государственных служащих (36,7%);

\* недостаточное воспитание государственных служащих (21,4%).

Кроме этих двух основных групп причин, 34,9% респондентов назвали неудовлетворительное материальное положение госслужащих[[10]](#footnote-10).

Таким образом, рассматривая возможности устранения или нейтрализации причин безнравственного поведения государственных служащих, среди разрабатываемых мер необходимо особое внимание уделить организации деятельности государственной службы и обеспечению за ней всестороннего внутреннего и внешнего контроля. Второе по значимости направление, которое можно обозначить как "**организационная культура государственной службы**", должно обеспечить необходимый уровень требовательности к общим и профессиональным культурным и нравственным качествам государственного служащего.

С целью контроля могут быть использованы специальные административные и общественные комиссии. За их создание высказались более половины (52,1%) участников опроса, против - 27,7% опрошенных, 20,2% не смогли определить свое отношение к ним[[11]](#footnote-11). Тем не менее, эти данные свидетельствуют о готовности общественного мнения к усилению контроля над деятельностью и профессиональным поведением государственных служащих.

В этой связи становится актуальным вопрос о введении определенного нормативного регулятора поведения государственных служащих, основанного на обязательном соблюдении особых этических принципов. Пока же в государственной службе сохраняется противоречие, основанное на позитивных ожиданиях основной массы государственных служащих действенности нормативных морально-этических регуляторов их деятельности и сдержанных позициях руководителей аппаратов государственных органов власти и управления по этому вопросу. Данное противоречие не выражается в форме **конфликта**, но само его наличие говорит о том, что в системе государственной службы не задействованы многие социальные факторы повышения ее эффективности. Причины этого в значительной мере связаны с большой **инертностью** руководства государственных органов.

Было бы методологически неверно просто зафиксировать отношение исследуемых категорий государственных служащих к проблемам нравственности и **служебной этики**. Существует определенная причинно-следственная зависимость остроты этих проблем от действия ряда объективных и субъективных факторов, в равной мере влияющих как на самих государственных служащих, так и на организационное качество системы государственной службы.

Социологические данные показывают, что в наибольшей степени неэтичному поведению государственных служащих способствуют, по их собственному мнению, факторы недостаточной правовой организованности пространства деятельности государственной службы (что можно охарактеризовать как системный недостаток государственной власти) и общее падение нравственности в обществе (что является уже системным недостатком социальной среды, общества в его конкретно-историческом состоянии).

Это подтверждает вывод о том, что государственная служба по своему характеру и назначению является связующим звеном между государством и гражданским обществом и на нее в равной степени действуют системные противоречия, возникающие как в государстве (системным элементом которого она является), так и в гражданском обществе (с которым она связана по своему происхождению и в которое она интегрирована как социальный институт). А такая причина, как "неудовлетворительные условия жизни", показывает субъективную индивидуальную зависимость государственного служащего от реальных условий жизнедеятельности и жизнеобеспечения, характерных для всего общества в целом.

Особое положение государственной службы в системе взаимоотношений общества и государства, а также особый **общественный статус** государственного служащего определяют и особые требования, повышенное внимание к служебно-гражданским качествам этой категории. Это обуславливается двумя основными обстоятельствами:

1. Государственный служащий по закону имеет особые обязанности, связанные с его служебным положением и затрагивающие интересы и государства, и его граждан одновременно.

2. Сам государственный служащий остается членом общества, непосредственно участвует как частное лицо в процессах формирования структур гражданского общества, т.е. сохраняет свою гражданскую природу, остается гражданином.

Поэтому, в силу отмеченной специфики положения государственного служащего, вопросы **нравственности**, **гражданственности** и **социальной ответственности** государственных служащих, их влияние на эффективность деятельности всей системы государственной службы, несомненно, определяют очень многое во взаимоотношении государства и общества на современном этапе развития.

Один из самых важных моментов, очень болезненных для российского общества и российской государственности - проблема коррупции во властных структурах, в которую вовлечены:

\* отдельные наделенные особыми властными полномочиями высокопоставленные чиновники;

\* некоторые государственные органы, в основном занимающиеся распределением бюджетных средств или разрешительной деятельностью;

\* достаточно большое количество государственных служащих различного ранга, которые в силу тех или иных объективных и субъективных причин втянуты в коррупционные отношения;

\* государственные чиновники, недавно перешедшие из предпринимательской среды и сохраняющие личные связи с экономическими структурами.

Вопрос преодоления коррупционных явлений в государственной службе нельзя ограничивать только рамками соответствия или несоответствия государственного влияния на складывающуюся ситуацию, например посредством принятия жестких законодательных норм в борьбе с коррупцией. Сегодня представляется более актуальным подвергнуть анализу моральное состояние общества, адекватность восприятия им остроты проблемы коррумпированности власти и осознание общественной значимости этой проблемы, а также гражданской ответственности за ее разрешение всех членов общества - и тех, кто является субъектом управления, и тех, кем управляют.

Одно из общеупотребимых в мировой практике определение коррупции характеризует ее как отказ от ожидаемых стандартов поведения со стороны представителей власти ради незаконной личной выгоды[[12]](#footnote-12). Следует отметить, что коррупция признается как обычное явление в странах с ограниченным уровнем социального и экономического развития и даже имеет свою правовую и административную регламентацию. Но для развитых обществ коррупция в органах государственной власти и управления однозначно представляет собой большую угрозу, так как она непосредственно влияет на общественные ценности и устои государственности. Собственно, по масштабам распространенности коррупции в обществе и государстве делаются выводы о вероятности политических, экономических и социальных рисков, а также степени общественного развития.

Анализируя проблему коррупции, следует также обратить внимание на высокую степень гражданской толерантности населения по рассматриваемому вопросу. По оценкам некоторых исследователей, основанных на результатах сравнительного анализа, на момент начала общественной трансформации такая моральная норма, как нетерпимость к фактам дачи или получения взятки в российском обществе оказалась самой низкой из 22 обследуемых стран[[13]](#footnote-13). Оценки распространенности коррупции в современной России, приводимые различными источниками, показывают, что это явление остается сегодня в числе наиболее опасных для государственного управления и общественной жизни. Исследования проблемы коррупции в органах государственной власти и управления охватывают различные направления:

\* институционально-правовое (достаточность законодательных и нормативных средств и методов противодействия коррупции);

\* организационно-управленческое (функциональность в распределении властных полномочий и контроль за их использованием должностными лицами);

\* аксиологическое (ценностные ориентации государственных служащих);

\* этико-культурное (морально-нравственное состояние социально-профессиональной среды государственной службы) и др.

В социологических исследованиях, проведенных учеными кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС в 1998-2003 гг., в качестве составляющей безнравственного поведения государственных служащих рассматривалась и проблема коррупции.

Данные социологического опроса населения[[14]](#footnote-14) дают основание оценить общую картину коррумпированности властей как предельно угрожающую: подавляющее большинство респондентов (85%) так или иначе попадали в ситуацию, которую можно определить как подстрекательство к взятке. Это, несомненно, влияет и на мнение о готовности государственных служащих оказать за вознаграждение любую, в том числе и незаконную, услугу - почти 70% опрошенных отмечают массовость этого явления в среде чиновников (среди экспертов отмечают значительное распространение коррупции в органах государственной власти свыше 80%).

Однако сами граждане проявляют невысокие морально-волевые качества - для ускорения решения своих вопросов многие считают целесообразным ответить чиновнику "взаимностью", причем колеблющихся в сторону дачи взятки гораздо больше, чем неуверенных в ее целесообразности:

**определенно да - 27,7%** **12,7% - определенно нет**

**скорее да, чем нет - 46,0%** **13,6% - скорее нет, чем да**

Это подтверждает вывод о слабой моральной и гражданской готовности населения к преодолению в обществе коррупционных поползновений и создает определенную социальную среду для их распространения. Не случайно большинство экспертов (60,3%) отмечают, что самое важное и необходимое условие в борьбе с коррупцией - воздержание населения от собственных предложений взятки, и ответственность при этом в одинаковой степени несут и чиновники, и граждане. Относительно конкретного содержания угрозы, содержащейся в самом явлении коррупции для общества и государства, мнение экспертов и населения практически совпадает по позиции "усиливается расслоение граждан по уровню доходов" (34,8 и 36,0% соответственно), или иными словами: богатые становятся еще богаче, бедные - еще беднее. При этом среди основных причин, толкающих государственных служащих на действия коррупционного характера, значительный вес, по мнению обеих опрошенных групп, занимают именно материальные.

Причины, толкающие госслужащих на действия коррупционного характера, %.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Причины** | **население** | **эксперты** |
| Необходимость компенсировать недостаточно высокую зарплату | 65,7 | 76,6 |
| Стремление к созданию резерва денежных и имущественных средств на случай увольнения с государственной службы | 48,3 | 49,6 |
| Желание быть "не хуже" других состоятельных людей (коттедж, машина, престижный досуг и т.п.) | 45,7 | 56,7 |
| Особенность характера - не упускать возможность извлечения личной выгоды из любых предложений, в том числе незаконных | 40,7 | 43,3 |

Возникает парадоксальная ситуация: общество в целом не проявляет достаточной гражданской воли, чтобы успешно бороться с коррупцией в органах власти, государство проявляет явную слабость и ограниченность в средствах контроля и наказания провинившихся чиновников, а сами государственные служащие оказываются в положении выбора - честность или материальное благополучие. Если признать нереальной возможность в ближайшее время значительно улучшить материальное благосостояние всего общества, в том числе и таких его специфических социальных групп, какой являются государственные служащие (а также работники "силовых" ведомств и т.п., деятельность которых может быть в той или иной степени коррумпирована), то остается только одна возможность - апеллировать к **гражданскому самосознанию государственных служащих**, принимать все возможные меры для его активизации.

Нравственные и гражданские позиции государственных служащих тем более значимы, что среди основных угроз со стороны коррупции эксперты отметили именно те, которые определяют ее влияние на содержание и направленность процессов государственного и общественного развития.

Основные угрозы со стороны коррупции: мнение экспертов, %.

|  |  |
| --- | --- |
| **Рост недоверия к государственной власти** (характеризует кризисное состояние общественно-политической системы в целом и системы государственного управления в частности) | 87,9 |
| **Зависимость государственной власти от теневых структур** (характеризует степень сращивания элементов государства с элементами квазигражданского и псевдогражданского характера, что может привести к деформации государственности, появлению псевдогосударства) | 74,5 |
| **Бесправность гражданина** (характеризует практическое прекращение действия норм правового государства, свертывание его целей) | 61,0 |
| **Разрушение идеи демократического, правового, социального государства** (характеризует деформацию всей системы общественного целеполагания и торможение общественного развития) | 52,5 |

Приведенные социологические данные и аналитические выводы[[15]](#footnote-15) не являются только предметом научного анализа. Как показывает практика политического государственного управления, вопросы морального соответствия государственных служащих своему месту и роли в жизни общества, различного рода отклонений от этических норм и правил в их деятельности стоят в ряду первоочередных проблем, требующих постоянного внимания и регулирования со стороны институтов государства и гражданского общества.

2.4 Особенности организации и функционирования государственной службы и влияние их на мораль госслужащих

Государственная служба во всех государствах и во все времена финансируется из казны, из бюджета, таким образом, государственная служба всегда существует в условиях ограниченных ресурсов. Как результат этого финансирования, материальное вознаграждение государственных служащих всегда ниже, чем вознаграждение специалистов такого же статуса в других сферах деятельности. В 1994 году в Германии было проведено исследование, в котором сравнивались заработная плата госслужащих и людей, служащих в других структурах. Было выяснено, что лучшие чиновники государственной службы получают столько же, сколько худшие клерки в других организациях. Моральная неудовлетворённость уровнем материального вознаграждения приводит к ряду следствий.

* 1. Для подчинённых:
     1. Лучшие, наиболее талантливые, конкурентоспособные на рынке труда уходят в другие сферы деятельности. В результате качество кадрового потенциала снижается, и разница между лучшими и худшими чиновниками уменьшается.
     2. Значительная часть государственных чиновников (на всех уровнях) стремится, используя властные и распорядительные полномочия, восполнить уровень вознаграждения до стандартного статусного уровня. Это массовый процесс, в основном восполнение идёт в форме услуг, а не в материальном выражении, это может быть использование служебного положения по отношению к клиентам, а также использование внутренних ресурсов государственной службы.
     3. Определённая часть государственных служащих идёт в аппарат, не взирая на маленькую заработную плату, стремясь извлечь личную пользу. Доля таких людей постоянно возрастает. В середине 80-х гг. в исследованиях западных государственных служб было зафиксировано, что 90% госслужащих уважают и ценят общественные цели своей работы, в 90-х гг. эта цифра упала в два раза. Государственная служба для многих – дополнительный трамплин для успешной деловой дальнейшей деятельности. К личным целям можно отнести реализацию групповых целей, когда в государственную службу идут вследствие деления портфелей в период голосования.
     4. На нижних уровнях государственной службы, в муниципалитетах, объём властных распорядительных полномочий столь мал, что их сложно использовать для извлечения материальной выгоды. Но он достаточен, чтобы ощущать власть как эмоцию, почувствовать свою значимость и использовать ощущение власти в качестве компенсации за плохо оплачиваемый и мало содержательный труд.
  2. Следствия для руководителей:
     1. Руководители в государственной службе практически лишены возможности использовать фактор материального стимулирования для регулирования кадрового потенциала.
     2. Стремясь приобрести возможности материального воздействия на персонал с целью стабилизации кадров и улучшения кадрового потенциала, руководители вступают в договорные отношения с руководящим персоналом и владельцами фирм и организаций, расположенных на их территории, с тем, чтобы создать для своих сотрудников льготы и привилегии, не установленные законом. Например, можно договориться с фирмой о праве пользования сотрудниками государственной службы тренажёрами фирмы (раз или два в неделю) и т.д. Опасность в том, что потом руководитель должен учитывать интересы этой фирмы, лоббировать их.

Государственная служба строго выстроена по вертикалям деятельности. В этих вертикалях работают люди с различным предшествующим социальным опытом, воспитанные в разных системах профессиональных нравственных норм. Деятельность в этих вертикалях существенно различается по специфике и характеру труда, по целям деятельности. Особенностью устройства по вертикали является и то, что подчинённость здесь может оказаться для сотрудников даже более важной, чем принадлежность к определённому территориальному органу. Более качественно работники выполняют задания, пришедшие сверху или идущие наверх. В обыденной жизни это значит, что они предпочитают больше заниматься отчётами и т.д., нежели чем, например, заниматься благоустройством своей территории.

* 1. Жёсткость подчинения по вертикали приводит к тому, что очень сложно устанавливаются горизонтальные связи между сотрудниками разных вертикалей на промежуточных уровнях. Прохождение любого документа в государственной службе примерно в 1.5 – 2 раза медленнее, чем в других сферах деятельности.
  2. Очень сложно организуются комплексные группы внутри территориального органа, где должны быть задействованы сотрудники нескольких вертикалей.
  3. На чисто психологическом уровне между сотрудниками разных вертикалей внутри одного территориального органа могут возникать неприязненные отношения и конфликты, как правило, – скрытые (латентные), которые длятся долго. Выплёскиваются они чаще всего во время поощрения, премирования, продвижения людей в виде взаимных обид. В качестве одной из мер руководителю надо быть более внимательным к сотрудникам, а если конфликт выплеснулся, то решать его лучше на общем собрании (обидчиков и обиженных), а не каждому отделу по отдельности.

Государственная служба строго выстроена по территориям. У населения, в отличие от других сфер деятельности, практически нет права выбора чиновника, который будет оказывать ему услугу. Все территориальные инспектора закрепляются по улицам, по алфавиту и т.д., отсюда у населения крайне малый опыт общения и очень мало информации для того, чтобы составить личные представления о государственных служащих в целом, об их личных качествах и о профессионализме. Подобное положение приводит к следующим следствиям:

* 1. Необходимость унифицировать поведение государственных служащих с таким расчётом, чтобы встреча с любым из них давала, хотя бы в общем виде, представление о целом. Это достигается:
     1. Более жёстким правовым регулированием поведения сотрудников;
     2. Большей проработанностью этикета государственной службы.
  2. Дефицит информации о государственных чиновниках люди стремятся восполнить, по крупицам собирая информацию из других источников.
     1. Выясняя реакцию и впечатления других людей, которые контактировали с госслужащими.
     2. Опираясь в формировании общественного мнения на слухи и домыслы.

В обществе всегда есть слои и группы, которые более других заинтересованы в лояльном отношении к себе представителей государственной службы. Сюда относятся: вся сфера мелкого бизнеса, социально – поддерживаемые слои населения, руководители и владельцы фирм и предприятий и т.д. Особенности этого процесса – растянутость его во времени и зарабатывание положительного имиджа в глазах госслужащих на перспективу. Каждый слой заинтересованных лиц проявляет интерес к своему уровню государственных служащих (социально поддерживаемые слои населения – к участковым инспекторам, руководители фирм – к руководителям государственной службы). Этот интерес выражается повышенным вниманием к сотрудникам государственной службы (услуги, подарки и т.д.). Опасность данного явления в том, что нравственно нестойкие чиновники постепенно входят во вкус и начинают вынуждать, а потом даже принуждать к оказанию услуг. Против этого явления существует несколько способов борьбы:

* 1. В отношении низовых государственных служащих рекомендуется чаще менять сферы работ и территории обслуживания (при смене раз в полгода услуги на перспективу теряют смысл).
  2. Можно установить по территории ящики, которые будут предназначены для приёма сообщений от населения в виде записок с жалобами на госслужащих, но здесь необходима осторожность, так как можно столкнуться с местью.
  3. Сложнее всего с руководителями, так как они сами идут на контакт с представителями фирм с целью обеспечить дополнительные льготы своим сотрудникам (см. пункт I.2.b). Фирмы охотно идут на это, и руководитель постепенно попадает в зависимость от них.

Органы государственной службы отличает нестандартный характер смены персонала (текучести рабочей силы). Это определяется следующими причинами:

* 1. Значительная смена персонала по итогам выборных кампаний, когда меняются главы выборных органов муниципального управления и т.д. Явление наблюдается на всех уровнях и носит относительно массовый характер. Например, в период, предшествовавший первой инаугурации Билла Клинтона, на высшем уровне управления США было заменено около 1000 чиновников. У этого явления есть несколько оснований:
     1. Необходимость привести с собой команду, которая разделяет политические цели, видение перспектив начальника, а на уровне ближайшего окружения – тех, на кого можно полагаться и кому можно довериться.
     2. Необходимость расплатится местами в государственной службе за поддержку электоратом от многочисленных союзников в ходе предвыборной кампании.
     3. Необходимость подобрать сотрудников в соответствии со стилем работы, с определёнными навыками и нравственными качествами. Если руководитель ориентирован на принцип «разделяй и властвуй», то он постарается сделать так, чтобы его сотрудники различались по уровню образования, полу, возрасту и т.д. и наоборот.
  2. Следующая причина текучести кадров: отток с государственной службы людей, которых не удовлетворяет содержательная сторона труда, уровень вознаграждения, а возможно и плохой психологический климат в коллективе.
  3. Отток с государственной службы людей, которые не смогли приспособиться к особенностям функционирования государственной службы, не смогли принять её этику, возможно, в результате внутриличностного конфликта между старой и новой системами ценностей.

В государственной службе, в связи с развитием гражданского общества и процессами децентрализации управления, всё время возрастает объём общения в самых разных формах: представительские функции, переговоры, встречи, публичные мероприятия и т.п. По мере развития гражданского общества доля общения в деятельности госслужащих не просто возрастает и требует от служащего наличия таких качеств, как коммуникабельность, умение слушать, принимать чужую точку зрения, обучаемость (возможность убедить человека в его неправоте), но общение становится всё более динамичным, разнообразным, интенсивным и т.д. В результате госслужащие, как и все категории работающих, связанных с большим объёмом общения, оказываются подвержены болезням стрессов, особенно одной их разновидности: болезни «выгорания» (плата за сочувствие). Для госслужащих общение представляет ещё особую сложность в связи с тем, что на них население в целом и отдельные его слои возлагают особые надежды в решении своих проблем. Однако госслужащие могут удовлетворить эти надежды только в той степени, в какой им позволит это сделать система законов, указов, бюджеты и т.д. Это конфликт между реальностью и иллюзией. Это психическое заболевание - поражается эмоциональный мир людей, но в отдельных периодах заболевания поведение таких сотрудников выглядит как отступление от нравственных норм, проявление хамства, нетерпимости и т.д. Впервые о подобном заболевании заговорили в начале 70-х годов в США. Эти болезни стрессов имеют три стадии развития:

* 1. Человек ещё нормально осуществляет свою деятельность, но постепенно из его жизни уходят сильные эмоции, яркие краски. Чиновник начинает видеть мир в серых тонах. Приёмы, которыми обычно снимается нервное напряжение, перестают действовать.
  2. Служащий ещё выполняет свои служебные обязанности, но, желая уберечь себя от лишних эмоциональных переживаний, начинает выискивать у клиентов какие-нибудь негативные черты, которые оправдают отсутствие сопереживания их бедам и проблемам. Это срабатывает, но на очень короткий срок, а после «переселится» к друзьям этого чиновника или домой, как результат, таких людей не могут терпеть дома и на работе. В этот период желательно такого человека временно отстранить от работы (отпуск) или перевести в другое подразделение. Если этого не сделать, то возможны «немотивированные срывы».
  3. В этой стадии наступает глубокое поражение эмоционального мира, окружающее видится в чёрно – белых тонах, жизнь кажется зашедшей в тупик. В такой стадии болезни нередок суицид.

### 2.5 Влияние изменений в государственной службе на мораль государственных служащих

«В последнее время осознана первостепенная роль в управлении, в том числе и государственном, культурных факторов, формирования новой культуры государственной службы. Магистральным направлением здесь стала «этизация» государственной службы, т.е. усиление внимания к морально – этическим аспектам поведения государственных служащих. Считается, что без этического компонента любые административные реформы имеют мало шансов на успех».

На этом фоне разворачиваются следующие объективные процессы, о которых уже говорилось. В последнее время государственные служащие стали тесно взаимодействовать с другими этическими группами, и, прежде всего, с политиками и бизнесменами, а «исполнение индивидом многочисленных ролевых функций в современном обществе часто приводит к наложению или скрещиванию кодексов норм. В конфликтах между конкурирующими нормативными кодексами верх берут нормы более близкой к ним и более активной социальной группы». Таким образом, в условиях взаимодействия бизнеса и государственной службы, взаимодействия политиков и государственных служащих происходит сращивание этических норм этих групп. Однако, в условиях кризиса государственной службы, в конфликтных ситуациях преобладают нормы политики и бизнеса, что отрицательно сказывается на нравственности такого института общественного служения, как государственная служба.

Сращивание этики государственной службы с моралью политики фиксируется во всех развитых странах. Проявляется это, прежде всего, нарастанием коррупционных явлений в среде государственных служащих. Одной из наиболее важных причин многие исследователи считают ужесточение выборных законодательств в условиях расширения демократии, что, в свою очередь, заставляет находить всё новые источники нелегального финансирования избирательных кампаний, не попавшие в зону закона. Одним из самых реальных остаётся использование в этих целях представителей государственного аппарата, принадлежащих де-юре или де-факто к тем или иным политическим силам. Именно поэтому законодатели неохотно идут на совершенствование законодательства по антикоррупционной деятельности, ибо, таким образом, изымают у себя же наиболее реальный источник пополнения партийных касс.

В последние годы пришло понимание, и это отмечают многие исследователи, того, что традиционное противопоставление политиков и администраторов является нормативистским, устаревшим и «наивным». Карьерные бюрократы на сколько-нибудь важных должностях практически не могут быть деполитизированы и неизбежно влияют на принятие и, тем более, на проведение в жизнь политических решений. Надо отметить, что при подготовке, принятии и исполнении какого – либо государственного решения (в том числе и политического), административные специалисты знают организационные проблемы изнутри, и в этом их огромное преимущество перед политиками, которые, как правило, имеют достаточно поверхностное представление о «технических» возможностях претворения в жизнь тех или иных решений.

Элитный политический слой в свою очередь определяет структуру, функции, основные направления и приоритеты государственной службы; устанавливает принципы и технологии формирования её «личного состава»; контролирует государственный аппарат, определяет дисциплинарную практику. Соответственно, одновременно усиливается тенденция проникновения политических ценностей в административный процесс. Этому проникновению способствует развитие СМИ, которое привело к повсеместному тиражированию образцов поведения политической элиты. Понятно, что нормы поведения тех, кто часто появляется на экране, оказывают сильное влияние.

В настоящее время есть два основных подхода к этой проблеме. Первый осуществлён там, где вовлечение администраторов в политику признаётся неизбежным и ищутся формы регулирования такого вовлечения. Например, в Германии, где существуют «политические чиновники» (министры и их заместители, чиновники высшего высшего ранга дипломатической службы и другие высшие чиновники). Самым обычным делом в связи с изменением партии у руля государственной власти становится потеря ими работы. Также политические и руководящие должности жёстко не разделены во Франции, Норвегии, Японии. Второй подход реализуется там, где в умах господствует один из главных постулатов модели бюрократии М. Вебера: бюрократия должна одинаково эффективно служить любому политическому хозяину, но не вмешиваться при этом в политику. Этот подход реализуется, например, в Великобритании, Австралии, Голландии, Дании, Новой Зеландии, Швеции, где политические должности и должности государственной службы строго разделены. Такая система утверждена и в России, но на практике она слабо реализуется.

В последней трети ХХ века происходило очень резкое сращивание государственной службы с этикой бизнес-деятельности. Этот процесс берёт начало в 70-е годы, когда в госаппарат разных стран, прежде всего США и Англии влились значительные группы бизнесменов и деловых людей, а также переходом государственной службы и муниципального управления к работе над проектами (командами), воспроизведения элементов матричной организационной структуры и постепенное расширение прав в местном самоуправлении, что привело к включению в сферу деятельности органов государственного управления и муниципалитетов реализацию коммерческих проектов для пополнения территориальных бюджетов. Как результат происходит проникновение в этику государственной службы элементов бизнес – деятельности. В структуру нравственных норм и принципов морали государственной службы всё глубже, размывая её, стал проникать принцип «делового макиавеллизма» – «прибыль любой ценой». К тому же частичное самооправдание чиновники всех уровней видели в утешительном тезисе о направлении значительной доли полученных таким образом средств на нужды местного населения, не забывая при этом и себя, вводя из коммерческих доходов дополнительные выплаты своим сотрудникам. Это явление имело и побочное следствие – углубление дифференциации доходов в различных властных вертикалях и усиливая число конфликтующих факторов внутри органов управления, подрывая их целостность, нарушая моральный климат внутри них и существенно влияя на качество кадрового потенциала, провоцируя дополнительный отток сотрудников, неудовлетворённых структурой и величиной оплаты труда. Этот процесс привёл к необходимости существенно изменить не только нормы этики государственной службы, но и поставил задачу изменения этикета в государственной службе. Например, повысилась значимость имиджа госслужащего, а поэтому возросла роль представительских функций, этикета в одежде, всего, что связано с речевыми составляющими этикета. Раньше эти вещи для низовых слоёв госслужащих не имели большого значения. Распространение на территориальные органы управления права вести экономическую деятельность для наполнения бюджетов территорий потребовало от государственных служащих овладения рядом новых умений и технологий. В их число, в частности, входят: экономический анализ, статистический анализ, роль прогнозирования, перспективное планирование (особенно долгосрочное), умение вести переговоры, согласование интересов как социальных слоёв и групп на своей территории, так и интересов различных территорий.

Здесь необходимо отметить одну из проблем, возникающих в связи с взаимодействием государственной службы и бизнеса – широко распространённую во всём мире практику миграции профессионалов между государственной службой и бизнесом. Этот синдром «вращающейся двери» превращает служащих в эффективных лоббистов тех компаний, где они работали до перехода в государственный аппарат, или, наоборот, куда недавно перешли с государственной службы. Это создаёт неоправданные преимущества компаниям, которым удалось обзавестись такого рода персональными связями с государственным аппаратом, а порой ведёт и к должностным преступлениям. Есть несколько вариантов ситуаций, когда подобные перемещения вызывают особые опасения. Первый – когда менеджеры из бизнеса поступают на какое-то время на государственную службу, а потом возвращаются обратно, обогащённые знанием конфиденциальной информации. Второй – «эффект шлёпанцев», подразумевающий переход высокопоставленного сотрудника аппарата после отставки на пост консультанта в фирму, работающую в той же сфере, которую он недавно курировал, в связанный с его предыдущей работой банк и т.п. Особую тревогу это породило в связи с денационализацией ряда предприятий и целых отраслей. Возможны и другие варианты потенциально опасных связей государственного аппарата и бизнеса. С такой практикой необходимо бороться. Например, в Великобритании, при проводимой политике стимулирования перехода способных и заинтересованных управленцев из частного сектора на государственную службу, существуют определённые нормативные ограничения на переход с государственной службы в частный сектор. В частности, служащие трех высших ступеней в течение двух лет после своей отставки имеют право поступить на работу вне государственного аппарата только с разрешения правительства. Служащие более низких рангов тоже обязаны получать подобные разрешения.

## Заключение

В глазах населения государственный и муниципальный служащий олицетворяет собой государство и этичность его должностного поведения для обычных граждан имеет большое значение. В обыденном сознании часто именно нравственные, а не профессиональные и деловые качества представителей государственной и муниципальной службы более всего определяют отношение населения к оценке работы государственных органов управления.

Для того чтобы быть эффективной, государственная служба должна основываться на прочном духовно-нравственном фундаменте. Это обусловлено самой ее природой: успешно осуществлять функцию воплощения в обществе государственной воли возможно, только учитывая моральные основы этой воли, общественные требования к исполнителям данной функции.

Цели государственной службы, ее ведущие принципы, нормы, профессиональные требования к ее кадрам - все содержит нравственный аспект, в решающей степени определяющий ее направленность, ее основные доминанты. Моральная атмосфера в органах власти, нечистоплотность ответственного чиновника могут серьезно дискредитировать любые благие намерения властей. В общественном мнении авторитет государственных и муниципальных служащих справедливо связывают, прежде всего, с их порядочностью, справедливостью.

Одним из самых серьёзных факторов, определяющих критическое отношение населения к руководству и аппарату управления всех ветвей и уровней власти, является отсутствие в работе властных структур подлинного внимания к человеку, уважения его личного достоинства, чуткости, тактичности, профессиональной этики.

Проявлением приверженности государственного служащего профессиональным этическим требованиям на всех уровнях его деятельности является способность уважительно относиться к достоинству человека, независимо от его социального положения. Признать в человеке равные с собой права на достойное существование, понимать и чувствовать, что все люди равны, что человек – главная ценность социальной жизни, - первое условие всякой деятельности. Административная иерархия соподчинения по вертикали не исключает возможности в каждом человеке, на какой бы ступеньке иерархической лестницы он ни стоял, видеть, прежде всего, человека.

Одно из противоречий, образующихся вследствие нахождения государственных служащих между управленческой элитой и народом, заключается в специфике духовного мира государственного служащего – постоянном преодолении желания сохранить некоторую степень самостоятельности относительно ведомства и общегосударственной линии. Способность сделать правильный моральный выбор является показателем целостности его духовной культуры, основанной на стремлении к общему благу, сознательном выборе направления деятельности, чувстве ответственности перед своей совестью и перед общественным мнением за последствия и результаты своей деятельности.

Таким образом, духовная культура государственного служащего проявляется через отношение к людям, которым он служит. Здесь можно выявить различные уровни служения, начиная от такого социального образования, как государство (фактически абстрактный уровень). Абстрактно служить государству никто не может, поскольку оно выражает интересы своих граждан и за его политическими партиями и государственными учреждениями стоят реальные люди с их нуждами, интересами и потребностями. Значит, и на этом уровне государственный служащий за всё, что он делает, ответственен перед людьми.

Нравственные требования, предъявляемые к государственным служащим можно разделить на 4 группы:

1. Эта группа требований связана с наличием у чиновников властных и распорядительных полномочий. Требования к служащим, находящимся на уровне, где принимаются решения, переходят в этику управления (решительность, профессионализм, способность к лидерству и т.д.);
2. Исполнительская дисциплина. В основе этого требования лежит тот факт, что от государственного служащего порой зависит и жизнь человека, так как в профессиональную функцию чиновников входит оформление документов на человека с момента его рождения. Дисциплинированность, внимательность, исполнительность, пунктуальность, педантичность и законопослушность – эти качества характеризуют исполнительскую дисциплину;
3. Такие качества, которые определяются тем, что сегодня в структуре профессиональной деятельности чиновников возрастает объём общения. Здесь важно то, что общение не только возрастает количественно, но и становится более разнообразным, разнохарактерным. В это общение включаются новые слои населения, которые различаются интересами, социальным статусом, уровнем доходов и т.д. Чиновнику должны быть присущи такие качества как коммуникативность, открытость, уважение к чужой точке зрения, умение слушать и слышать, сдержанность, тактичность, воспитанность, владение словом, умение себя подать;
4. Качества, объясняемые «Эффектом аквариума». Это особое положение государственного служащего в обществе: к нему приковано обострённое внимание людей (даже к личной его жизни). Из этого следует, что государственная служба – это не только профессия, но и образ жизни. Сдержанность, аскетизм, ощущение ответственности за отступление от стандартов, личное поведение – это те качества чиновника, которые отвечают за то, какое мнение сложится у населения о государстве.

В организации государственной службы и её функционировании есть много специфических моментов, которые действуют в противоречии с требуемыми от госслужащего моральными качествами. Нравственность чиновников разлагается как бы изнутри. Такими особенностями, негативно влияющими на мораль государственных служащих, являются:

* Специфическая форма оплаты труда в государственной службе;
* Её территориальное устройство;
* Вертикальная выстроенность по направлению деятельности;
* Особый характер текучести рабочей силы;
* Особая заинтересованность отдельных слоёв населения в деятельности государственной службы.

Таким образом, этика госслужащего представляется достаточно нестабильным, ранимым, сильно зависящим от обстоятельств комплексом качеств. С другой стороны, государственный служащий – это лицо государства и нации, залог успешного функционирования государства. Поэтому существует ряд качеств, которыми госслужащий должен обязательно обладать. В связи с этим право играет решающую роль в организации государственной службы.

По первой главе можно сделать такие выводы: действительно, в Российском законодательстве уделено немного внимания этическим нормам, но достаточно ли этого? Ведь все они носят лишь рекомендательный характер. Во второй главе дана сущность таких понятий как право и мораль, формирование этики государственных служащих, влияние исторических и других факторов на нравственность; необходимость принятия Этического Кодекса государственного служащего, безусловно, ведь должны быть регуляторы, должен быть контроль.

Идя на государственную службу, человек должен понимать, что это большая ответственность, что он находится в центре внимания общественности, поведение его должно быть чуть ли не идеальным. А Этический Кодекс должны знать наизусть все государственные служащие, как солдаты Устав в Армии.

Список литературы

1. Атаманчук Г.В., Ионова А.И., Ульянова А.Я. Этика и культура государственного управления: учеб. пособие. – 2-е изд. – М.: Флинта: МПСИ, 2005.
2. Атаманчук Г.В. - Сущность государственной службы. Издательство: РАГС, 2008г., С. 312.
3. Бакштановский В.И., Согомонов Ю.В. Введение в политическую этику. М- Тюмень: ИПОС, 2007. - 181с.
4. Большой толковый социологический словарь (Collins). Том 1: Пер. с англ. М., 2001. С. 332.
5. Венгеров А.Б. Теория государства и права. М., 2003.
6. Государственная служба: культура поведения и деловой этикет. Учебное пособие / Под общ. ред. Е.В. Охотского. -М.: Изд-во РАГС, 2006.
7. Государственная служба. Учебное пособие. / Отв. Ред. А.В. Оболонский. –М.: Дело, 1999.
8. Государственная служба: теория и организация. Курс лекций. – Ростов-на-Дону: «Феникс», 1998.
9. Гуревич А.Я. Культура и общество средневековой Европы глазами современников. – М.: Искусство, 2000.
10. Игнатов В.Г., Белолипецкий В.К. Профессиональная культура и профессиональная этика государственной службы: контекст истории и современность. Учебное пособие. – Ростов-на-Дону: Издательский центр «МартТ», 2000.
11. Крамер Самуэль. История начинается в Шумере. – М.: Наука, 2007.
12. Налбандян Дж. Профессионалы в местных органах управления // Профессионализм управленческих кадров. – М.: Изд-во РАГС, 2005.
13. Профессионализм в системе государственной службы. - Ростов-на-Дону, 2002.-255с.
14. Психология и этика делового общения. Учебник для Вузов. / В.Ю. Дорошенко, Л.И. Зотова, В.Н. Лавриненко и др.; Под ред. проф. В.Н. Лавриненко. – М.: Культура и спорт, ЮНИТИ, 2003.
15. Слепцов Н.С. Проблемы подготовки государственных служащих в РФ. // Материалы научно-практической конференции «Наращивание потенциала в области государственного управления в республике Карелия». –Петрозаводск, 2001.
16. Соколов В.М., Турчинов А.И. Гражданская служба: нравственные основы, профессиональная этика. – М.: Изд-во РАГС; Статут, 2006.
17. Философский энциклопедический словарь. – М.: «Дрофа», 2001.
18. Бойков В.Э. Коллективное сознание чиновников. // Государственная служба. –1999, №1
19. Бойков В.Э. Профессиональная культура государственной службы // Социс. 1999, №2.
20. Бойков В.Э. Профессиональная культура государственной службы // Социс. 2005, №2.
21. Кадровые аспекты государственной службы в странах ЕС. // Государственная служба. Вопросы совершенствования работы с кадрами. Зарубежный опыт. Вып. 7. –М.: Изд-во РАГС, 2006.
22. Матузов Н.И. Право в системе социальных норм // Правоведение. 1996. № 2.
23. Ноздрачев А.Ф. Общеслужебные и специальные обязанности государственных служащих//Право и экономика, 2003, №5-6.
24. Оболонский А.В. Реформа Российской государственной службы: концепция и стратегия/Общественные науки и современность. № 3, 2002.
25. Рукавишников В.О., Халман Л., Эстер П. Политические культуры и социальные изменения. Международные сравнения. М., 1998. С. 307-308.
26. Соколов В.М. Социологический анализ этических проблем государственной службы//Служба кадров 7/2004.
27. Соловьев А.И. Этика бюрократии: постсоветский синдром// Общественные науки и современность. 2004, № 4.
28. Социологические исследования в системе государственной службы 1992-2002. М., Орел, 2002. С.115-134.
29. Трудовая этика как проблема отечественной культуры: современные аспекты. (Материалы круглого стола)// Вопросы философии, 2005. №7.
30. Этика государственной службы.//Государственная служба. Проблемы профессиональной этики. Зарубежный опыт. Реферативный бюллетень. №2 (22), 98. –М.: Изд-во РАГС, 2005.
31. http://www.rags.ru/akadem/all/32-2004/32-2004-15.html
32. http://www.pvlast.ru/archive/index.421.php
33. http://www.ncstu.ru

1. http://ecsocman.edu.ru/images/pubs/2007/10/15/0000313606/009.BOIKOV.pdf

   Государственные служащие были опрошены с интервалом в 5 лет — в октябре 1997 г. и декабре 2002 г. В первом случае опрос проводился в 12 регионах страны. Объем выборочной совокупности респондентов составлял 1350 человек, репрезентирующих корпус федеральных государственных служащих в территориальных органах, замещающих высшие, главные, ведущие и старшие должности, и те же категории государственных служащих субъектов РФ. Во втором случае объем выборки составлял 340 государственных служащих органов исполнительной власти Ханты-Мансийского автономного округа, замещающих аналогичные должности. Однородность ответов основной массы опрошенных в первом исследовании и однотипность методики проведения обоих исследований обеспечивают сравнимость полученных материалов. Население в возрасте 18 лет и старше опрашивается ежегодно по программе мониторинга "Народ и власть" в 24-25 субъектах РФ по многоступенчатой квотной выборке с вероятностным отбором респондентов на завершающем этапе ее реализации. Объем выборочной совокупности опрошенных в каждом из исследований составляет от 2000 до 2400 человек, репрезентирующих соотношение жителей разных территорий и типов поселений, а также их социально-демографический состав. [↑](#footnote-ref-1)
2. www.rags.ru [↑](#footnote-ref-2)
3. Соколов В.М., Турчинов А.И. Гражданская служба: нравственные основы, профессиональная этика. – М.: Изд-во РАГС; Статут, 2006. [↑](#footnote-ref-3)
4. http://www.rags.ru/akadem/all/32-2004/32-2004-15.html [↑](#footnote-ref-4)
5. То же. [↑](#footnote-ref-5)
6. http://www.rags.ru/akadem/all/32-2004/32-2004-15.html [↑](#footnote-ref-6)
7. То же. [↑](#footnote-ref-7)
8. http://www.rags.ru/akadem/all/32-2004/32-2004-15.html. [↑](#footnote-ref-8)
9. http://www.rags.ru/akadem/all/32-2004/32-2004-15.html. [↑](#footnote-ref-9)
10. http://www.rags.ru/akadem/all/32-2004/32-2004-15.html [↑](#footnote-ref-10)
11. То же. [↑](#footnote-ref-11)
12. Большой толковый социологический словарь (Collins). Том 1: Пер. с англ. М., 2001. С. 332. [↑](#footnote-ref-12)
13. Рукавишников В.О., Халман Л., Эстер П. Политические культуры и социальные изменения. Международные сравнения. М., 1998. С. 307-308. [↑](#footnote-ref-13)
14. Социологические исследования в системе государственной службы 1992-2002. М., Орел, 2002. С.115-134. [↑](#footnote-ref-14)
15. www.rags.ru [↑](#footnote-ref-15)